



> Retouradres Rijnstraat 50 2515 XP 's-Gravenhage

De minister van Financiën en de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit,  
Belastingdienst en Douane

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

Rijnstraat 50  
2515 XP 's-Gravenhage

**Contactpersoon**  
Bart Snels

b.a.w.snels@inspectiebtd.nl

**Onze referentie**

Datum 9 juni 2026  
Betreft Doorwerking geschat inkomen bij ambtshalve aanslagen en  
toezeggingen op het onderzoek Vroegsignalering

Geachte heren Heinen en Eerenberg,

Met deze signaalbrief willen wij een aantal zorgpunten met u delen rond zogeheten ambtshalve aanslagen inkomstenbelasting.<sup>1</sup> Dat zijn aanslagen die de Belastingdienst oplegt als mensen die, ondanks het verzoek hiertoe, geen aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan. De afgelopen maanden hebben we vanuit de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) het aantal ambtshalve aanslagen in beeld gebracht. Ook hebben we gekeken naar de hoogte van de schattingen van het inkomen waarop die aanslagen zijn gebaseerd en hoe deze kunnen doorwerken voor mensen die een beroep doen op inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast zijn we nagegaan in hoeverre de toezeggingen van de staatssecretaris van Financiën op het rapport *Vroegsignalering*<sup>2</sup> uit 2024 zijn nagekomen.

## Aanleiding

In 2024 publiceerden wij het rapport *Vroegsignalering*. Dit ging over de vraag hoe de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder kan herkennen en oplossen. Hoe eerder signalen van problemen worden opgepakt, hoe sneller en eenvoudiger de oplossing vaak is. De Belastingdienst voert sinds 2022 het programma vroegsignalering uit. Dit programma is erop gericht om burgers die mogelijk in de problemen komen te benaderen en te helpen met hun fiscale rechten en plichten. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst om te voorkomen dat mensen in de problemen raken, merkten we in dit onderzoek dat er een groep mensen is die de Belastingdienst niet bereikt en ook niet goed in beeld heeft. Dat zijn de mensen die door de Belastingdienst verzocht zijn om aangifte inkomstenbelasting te doen, maar om allerlei redenen niet in staat zijn om daarop, noch op de herinnering en aanmaning, te reageren. De Belastingdienst legt dan een ambtshalve aanslag op die zij baseert op een

<sup>1</sup> Dit is de belasting over inkomen, zoals loon, winst uit een onderneming, uitkeringen of pensioen en inkomen uit vermogen zoals spaargeld en beleggingen. Verschillende directies van de Belastingdienst hebben hierin een rol. Dat zijn met name de directies Particulieren en Midden- en Klein Bedrijf (MKB). De meeste ambtshalve aanslagen inkomstenbelasting (ca. 80%) legt de directie MKB op. De rest legt de directie Particulieren grotendeels op. De cijfers zijn niet op dit niveau opgevraagd en we maken in deze brief daarom geen onderscheid naar directies.

<sup>2</sup> Inspectie belastingen, toeslagen en douane, *Vroegsignalering*. Onderzoek naar hoe de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder kan herkennen en oplossen, 5 februari 2024.

zogeheten redelijke schatting van het inkomen. Het rapport *Vroegsignalering* gaf een eerste inzicht in de mogelijke problematiek rond schattingen bij ambtshalve aanslagen. Ook stipten we aan hoe deze kunnen doorwerken naar andere inkomensafhankelijke regelingen. Gezien het belang voor kwetsbare burgers en de urgentie van het onderwerp hebben we ons verder verdiept in de aard, omvang en doorwerking van de schattingen van het inkomen waarop ambtshalve aanslagen zijn gebaseerd.

We zijn nagegaan bij hoeveel mensen<sup>3</sup> de Belastingdienst jaarlijks een ambtshalve aanslag inkomstenbelasting oplegt. Vervolgens hebben we gekeken naar de hoogte van het verschuldigde belastingbedrag en of dit belastingbedrag verandert wanneer iemand alsnog aangifte doet. Daarvoor heeft de Belastingdienst op ons verzoek kengetallen aangeleverd. We hebben ook gesproken met medewerkers van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën<sup>4</sup> over de stand van de toezeggingen op het rapport *Vroegsignalering* en de doorwerking van ambtshalve aanslagen. Over de doorwerking hebben we ook gesproken met medewerkers van organisaties die voor de eigen bijdrage, toekenning of vaststelling van een toeslag uitgaan van het geschatte inkomen waarop de ambtshalve aanslag is gebaseerd.<sup>5</sup>

In deze brief gaan we in op:

- De meest recente cijfers over ambtshalve aanslagen;
- De mogelijke doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen;
- De stand van zaken ten aanzien van de toezeggingen naar aanleiding van het rapport *Vroegsignalering*.

### **De meest recente cijfers over ambtshalve aanslagen**

Er zijn tal van redenen waarom mensen geen belastingaangifte (kunnen) doen. Dit kan doelbewust zijn, maar kan ook te maken hebben met bijvoorbeeld een verminderd doenvermogen, angst, gezondheidsproblemen, onvoldoende kennis van het belastingstelsel, moeite met het verzamelen van de benodigde gegevens, beperkte digitale- en taalvaardigheid, moeite met het vragen van hulp of een gebrek aan vertrouwen in de overheid.<sup>6</sup> Om iemand aan te sporen om alsnog aangifte te doen doorloopt de Belastingdienst verschillende stappen.<sup>7</sup> Als deze stappen zonder resultaat blijven, gaat de Belastingdienst over tot een schatting van het inkomen en legt zij op basis daarvan de ambtshalve aanslag op. Voor dit

---

<sup>3</sup> Dit betreft o.a. mensen in loondienst, uitkerings- en pensioengerechtigden maar ook zzp'ers.

<sup>4</sup> Dit betreft medewerkers van de Directies Particulieren, Centrale Administratieve Processen (CAP), Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) en het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ).

<sup>5</sup> Het betreft de eigen bijdrage voor de zorg (Wmo en Wlz), de toevoeging voor rechtsbijstand, toeslagen en aanvullende studiefinanciering. Deze worden uitgevoerd door het CAK, Raad voor Rechtsbijstand, Dienst Uitvoering Onderwijs, en Dienst Toeslagen.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld de *Oorzaakanalyse aangifteverzuim belastingplichtigen* van het Behavioural Insights Netwerk Nederland via <https://binnl.nl/kennisbank/gedragsanalyses/2483157.aspx?t=Oorzaakanalyse-aangifteverzuim-belastingplichtigen>

<sup>7</sup> Na de uitnodiging tot het doen van aangifte stuurt de Belastingdienst, als iemand geen aangifte doet, een herinnering en vervolgens een aanmaning. Daarna spant de Belastingdienst zich in om contact te leggen met de belastingplichtige. Pas daarna legt zij de ambtshalve aanslag op.

proces heeft de Belastingdienst een werkinstructie.<sup>8</sup> De ambtshalve aanslag gaat meestal gepaard met een verzuimboete die op kan lopen.<sup>9</sup>

We hebben de Belastingdienst gevraagd hoeveel ambtshalve aanslagen inkomstenbelasting zij jaarlijks oplegt en wat de hoogte hiervan is. Om beter inzicht te krijgen in de verhouding tussen belastingbedragen bij het geschatte en het werkelijke inkomen hebben we cijfers opgevraagd over veranderingen in het belastingbedrag wanneer iemand alsnog aangifte doet. De cijfers hebben betrekking op het belastingjaar 2022 omdat deze het meest volledige actuele beeld geven.<sup>10</sup>

### *Aantal ambtshalve aanslagen*

De Belastingdienst kon ons in eerste instantie geen overzicht geven van het aantal ambtshalve aanslagen dat ze jaarlijks oplegt. Nadat wij hier een specifieke uitvraag naar hadden gedaan hebben we deze cijfers alsnog ontvangen. Hieruit blijkt dat de Belastingdienst over het belastingjaar 2022<sup>11</sup> bij 78.600 mensen een ambtshalve aanslag inkomstenbelasting heeft opgelegd.<sup>12</sup> *Figuur 1* geeft de hoogte en de verdeling weer van de over 2022 opgelegde ambtshalve aanslagen. Het merendeel van de mensen (83%) die een ambtshalve aanslag opgelegd krijgen moet belasting betalen.<sup>13</sup> Het gemiddelde te betalen belastingbedrag is €7.190. Dat is exclusief de verzuimboete en rente. Dit gemiddelde wordt omhooggetrokken door hoge bedragen. Zo moet 18% een belastingbedrag betalen van meer dan €10.000.

---

<sup>8</sup> We hebben de werkinstructie voor het ambtshalve proces inkomstenbelasting 2023 ontvangen van de Belastingdienst. Het is een werkwijze voor de behandeling van het proces ambtshalve definitieve aanslag voor medewerkers.

<sup>9</sup> Een verzuimboete is een bestuurlijke boete voor het niet nakomen van de opgelegde aangifteverplichting. De hoogte van de verzuimboete neemt toe in geval de belastingplichtige herhaaldelijk – meer dan één keer – zijn verplichting niet nakomt. De hoogte van de verzuimboete bij het niet doen van aangifte varieert in 2026 tussen €469 en €6.709. In sommige gevallen wordt de belastingplichtige zelfs strafrechtelijk vervolgd.

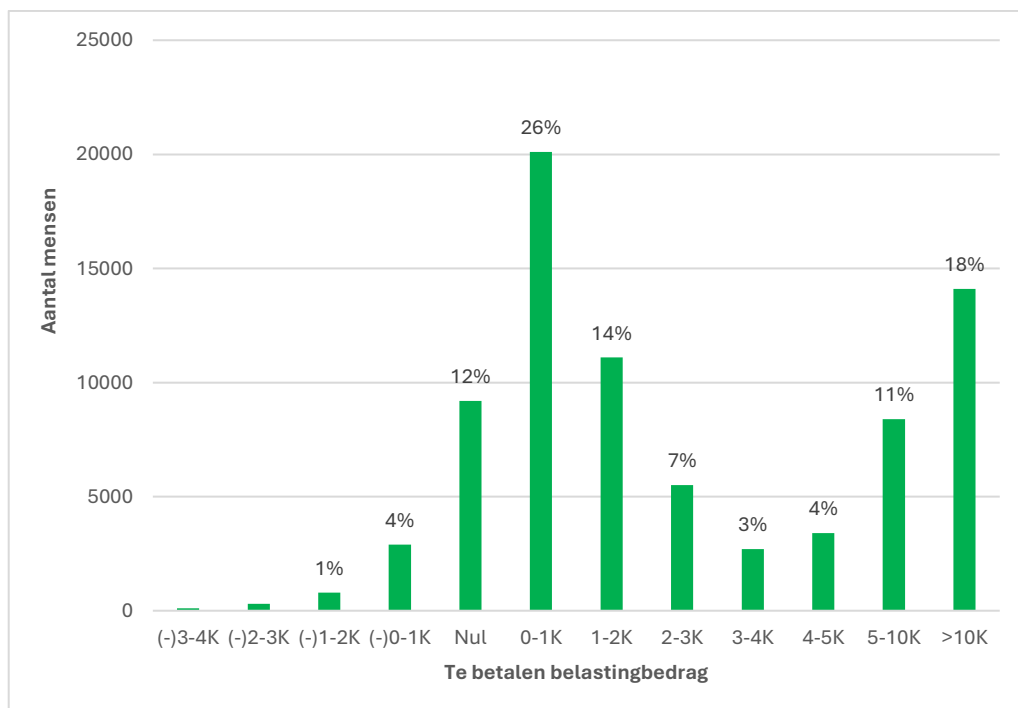
<sup>10</sup> Voor onze uitvraag was het belangrijk dat de cijfers zo recent mogelijk zijn en voldoende aantallen bevatten. Het belastingjaar 2022 is het meest recente jaar omdat de Belastingdienst uiterlijk binnen 3 jaar na afloop van een belastingjaar een definitieve aanslag vaststelt. Als iemand uitstel heeft aangevraagd, komt daar de termijn van uitstel bovenop. Voor belastingjaar 2023, 2024 en 2025 zijn de cijfers nog onvolledig.

<sup>11</sup> Tot de peildatum in april 2026: de Belastingdienst heeft kengetallen gegenereerd die over de periode 2020 tot april 2026 beschikbaar waren.

<sup>12</sup> Hierbij merken we op dat de Belastingdienst alleen een ambtshalve aanslag oplegt als de schatting erin resulteert dat iemand belasting verschuldigd is. Als uit de schatting blijkt dat iemand in aanmerking komt voor teruggave, dan stelt de Belastingdienst geen aanslag vast op grond van artikel 9.4 lid 2 Wet Inkomstenbelasting 2001.

<sup>13</sup> Een klein deel van de aanslagen betreft negatieve bedragen (5%), dit betreft mensen die bij een voorlopige aanslag al een bedrag hebben betaald of ontvangen. Als de ambtshalve berekening dan negatief uitvalt moet dit verrekend worden met het bedrag van de voorlopige aanslag en wordt er dus een aanslag opgelegd. Wettelijk is (nu nog) bepaald dat de Belastingdienst geen ambtshalve aanslagen oplegt als deze op 0 of een negatief bedrag uitkomen.

*Figuur 1. Verdeling ambtshalve aanslagen naar belastingbedrag en proportie van totaal over 2022 (n=78.600)<sup>14</sup>*



Bron: Datafundamenten & Analytics van de Belastingdienst

### *Belastingbedrag ligt lager bij degenen die alsnog aangifte doen*

We hebben de Belastingdienst ook gevraagd hoeveel belastingplichtigen na het ontvangen van een ambtshalve aanslag alsnog aangifte hebben gedaan. Deze groep heeft na de aangifte een aangepast (vastgesteld) belastingbedrag over 2022 ontvangen.<sup>15</sup> Voor deze subgroep hebben we de belastingbedragen van de ambtshalve aanslag en de aanpassing naast elkaar gelegd.

Tot het peilmoment (april 2026) hebben 13.800 mensen alsnog aangifte inkomstenbelasting gedaan over 2022 en heeft de Belastingdienst de aanslag aangepast.<sup>16</sup> *Figuur 2* laat zien dat ca. 59% van deze mensen uiteindelijk niets hoefde te betalen of juist een teruggaaf ontving. Het overige deel moet alsnog een belastingbedrag betalen (ca. 41%). Het gemiddelde belastingbedrag voor de totale groep is ruim twee derde lager (bij ambtshalve aanslag: €12.609; na aanpassing: €3.958). We zien dus dat voor de groep die alsnog aangifte heeft gedaan het gemiddelde belastingbedrag daalt als de aanslag op de werkelijke inkomensgegevens is gebaseerd. Over de groep die geen aangifte doet kunnen we

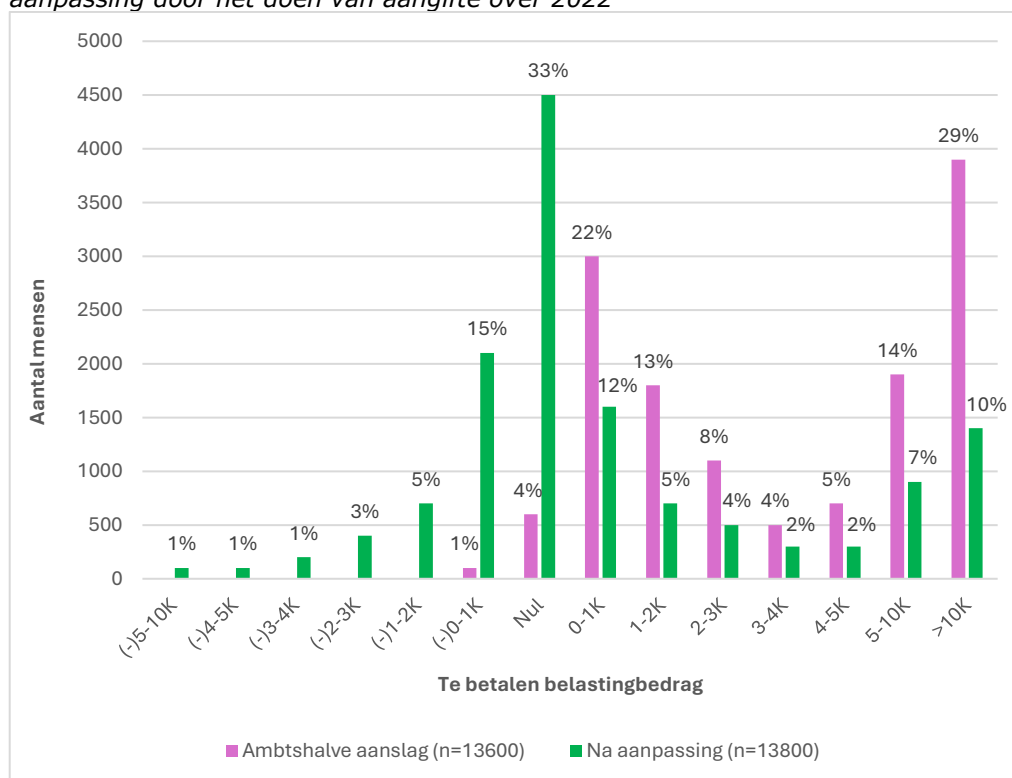
<sup>14</sup> De aangeleverde cijfers zijn allemaal afgerond op honderdtallen.

<sup>15</sup> Dit kan middels bezwaar, vermindering of navordering.

<sup>16</sup> Uit de cijfers die we hebben verkregen over de jaren 2019, 2020 en 2021 blijkt dat dit ruim 20.000 mensen betreft. De verwachting is dus dat dit voor 2022 nog zal toenemen.

geen uitspraken doen omdat van hen uitsluitend het belastingbedrag na ambtshalve aanslag bekend is.

Figuur 2. Verdeling te betalen belastingbedrag bij ambtshalve aanslag en na aanpassing door het doen van aangifte over 2022<sup>17</sup>



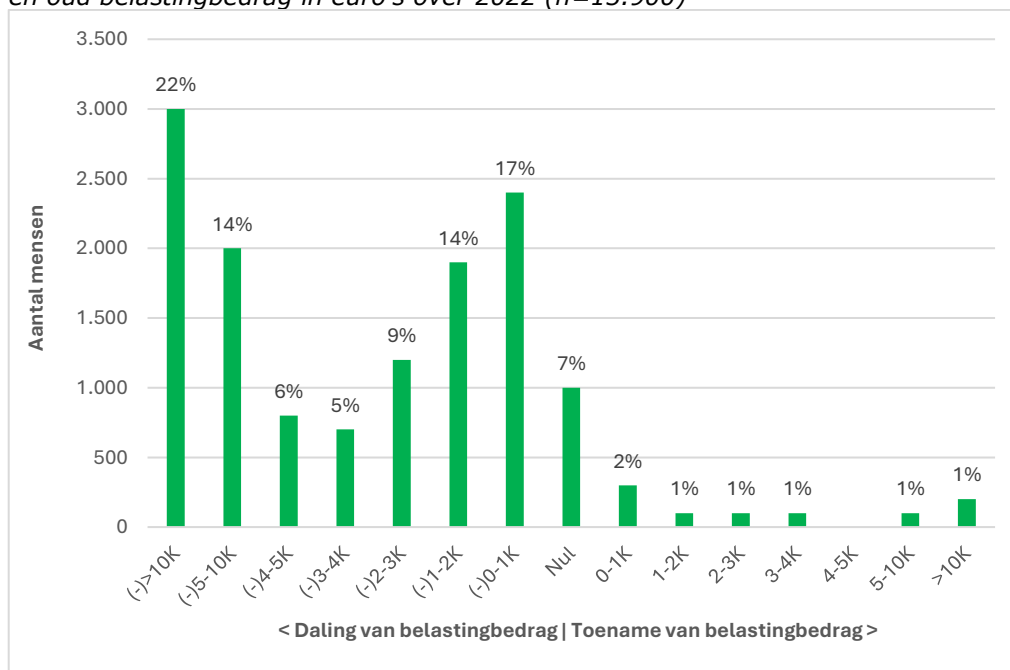
Bron: Datafundamenten & Analytics van de Belastingdienst

Figuur 2 laat zien dat er een verschuiving is in het te betalen belastingbedrag voor de mensen die alsnog aangifte hebben gedaan. Daarnaast beschrijven we dat deze personen door het doen van aangifte gemiddeld een lager belastingbedrag moeten betalen. Figuur 3 laat vervolgens zien wat de concrete daling of stijging in euro's is van het belastingbedrag na het doen van aangifte.

Hieruit blijkt dat bij ca. 87% van de mensen die alsnog aangifte doet het belastingbedrag afneemt. De omvang van deze daling varieert: het kan gaan om bedragen van 0 tot €1.000 (17%) tot €5000 of hoger (36%). Bij ca. 7% blijft het belastingbedrag gelijk en bij ca. 7% stijgt het.

<sup>17</sup> Door afronding tellen de percentages niet exact op tot 100%. Ook de n is afgerond op honderdtallen. Verschillen in de afgeronde 'n' per categorie leiden tot een klein verschil van 200 personen. De 'n' benoemen we in de figuur.

Figuur 3. Verdeling van groep met een aangepaste aanslag, verschil tussen nieuw en oud belastingbedrag in euro's over 2022 (n=13.900)<sup>18</sup>



Bron: Datafundamenten & Analytics van de Belastingdienst

### Schatting van het inkomen door de Belastingdienst

Figuur 2 en 3 schetsen een beeld dat het belastingbedrag op basis van een schatting van het inkomen en het werkelijke inkomen van elkaar verschillen. Met het oog op het eerlijk en zorgvuldig heffen van belastingen rust op de Belastingdienst de plicht om het inkomen redelijk te schatten.<sup>19</sup> Daarbij geldt een actieve inspannings- en onderzoekplicht. De Belastingdienst moet de relevante feiten verzamelen, beschikbare gegevens benutten en zich baseren op controleerbare en plausibele uitgangspunten zoals beschreven in haar werkinstructies.<sup>20</sup> De Belastingdienst kan niet altijd over alle informatie beschikken, zoals aftrekposten en wijzigingen in de persoonlijke situatie wat een realistische schatting kan bemoeilijken.

Naar aanleiding van ons onderzoek *Vroegsignalering* heeft de Belastingdienst een eigen onderzoek uitgevoerd naar het naleven van de werkinstructies. Dit heeft zij gedaan op basis van een steekproef over 2022 van 205 dossiers binnen het ambtshalve aanslagproces inkomstenbelasting van de directie MKB en 95 dossiers van de directie Particulieren. De resultaten van dit onderzoek hebben we in april 2026 ontvangen. Hierin stelt de Belastingdienst dat binnen beide steekproeven de

<sup>18</sup> Door afronding tellen de percentages niet exact op tot 100%. Ook de n is afgerond op honderdtallen. Verschillen in de afgeronde 'n' per categorie leiden tot een n die iets hoger ligt.

<sup>19</sup> Zie onder andere HR 28 maart 2003, nr. 38039, NTFR 2003/593.

<sup>20</sup> Bij het vaststellen van een ambtshalve aanslag houdt de Belastingdienst naar eigen zeggen rekening met het volledige beschikbare dossier.

werkinstructies nog onvoldoende worden nageleefd en dat in 10% van de dossiers de vastlegging onvoldoende was. Dat betekent dat het in deze dossiers onduidelijk is hoe de inspecteur tot de hoogte van de schatting van het inkomen is gekomen en of deze redelijk is. Volgens de Belastingdienst zijn er binnen de steekproef van de directie Particulieren geen andere onvolkomenheden aangetroffen. Bij de dossiers van de directie MKB stelt de Belastingdienst vast dat de *kwaliteit van de schatting* van het inkomen in 15% van de gevallen matig en in 8% van de gevallen slecht is. De directie MKB heeft naar aanleiding van dit onderzoek in april 2026 een plan opgesteld dat erop is gericht om de *naleving* van de werkinstructies te verbeteren. Het valt ons op dat het plan niet expliciet ingaat op de *kwaliteit van de schattingen*. Daarnaast valt op dat in *beide* steekproeven (zowel MKB en Particulieren) de naleving van de werkinstructies onvoldoende is terwijl het verbeterplan zich enkel op de directie MKB richt.

Wij vinden het van belang dat de Belastingdienst bij een ambtshalve aanslag een redelijke schatting maakt die aansluit bij het werkelijke inkomen van mensen. Een te hoge schatting van het inkomen kan mensen die van goede wil zijn maar geen aangifte (kunnen) doen, extra hard raken. Ten eerste omdat de schatting van het inkomen door de Belastingdienst kan doorwerken naar inkomensafhankelijke regelingen waar iemand een beroep op doet (zie hierna). Ten tweede omdat, als iemand vindt dat de inspecteur de aanslag voor een te hoog bedrag heeft opgelegd, de bewijslast 'omgekeerd en verzwaard' is. Dit wil zeggen dat de bewijslast volledig bij de burger ligt.<sup>21</sup> Voor iemand die door beperkte (administratieve) vaardigheden, een verminderd doenvermogen of door persoonlijke omstandigheden niet in staat is om aangifte te doen kan dit onevenredig nadelig uitpakken. Het kan voor die personen extra moeilijk zijn om een te hoge schatting van het inkomen te weerleggen.<sup>22</sup>

### ***Mogelijke doorwerking van schattingen van het inkomen***

Te hoge schattingen van het inkomen kunnen grote gevolgen hebben voor personen die door omstandigheden geen aangifte hebben kunnen doen en die een beroep doen op inkomensafhankelijke regelingen. Het kan hun bestaanszekerheid raken. Dat lichten we hier toe.

De Belastingdienst legt het inkomen vast in de Basisregistratie Inkomen (BRI). De BRI fungeert als bron voor andere overheidsinstanties om bijvoorbeeld eigen bijdragen of toeslagen te berekenen. De schatting van het inkomen kan daardoor directe gevolgen hebben voor inkomensafhankelijke regelingen. Wij hebben onderzocht hoe en bij welke regelingen dit doorwerkt. Vier instanties maken gebruik van de BRI: het CAK, de Raad voor Rechtsbijstand, de Dienst Toeslagen en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Als het inkomen te hoog is geschat kan dit bij het CAK ertoe leiden dat iemand structureel een te hoge eigen bijdrage betaalt voor langdurige zorg. Bij de Raad voor Rechtsbijstand kan men het recht op een toevoeging (subsidie) mislopen of

---

<sup>21</sup> Zie ook: A.O. Lubbers, De redelijke schatting na omkering en verzwaring van de bewijslast, WFR 2026/95, Afl. 7616, 25 maart 2026, p. 30-35.

<sup>22</sup> WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (2017).

een hogere eigen bijdrage betalen als men rechtsbijstand nodig heeft. Dit kan de toegang tot de rechtspraak beperken. Bij DUO kan dit resulteren in een lagere of geen aanvullende beurs van studerende kinderen (waardoor ze niet kunnen studeren, of meer moeten lenen) en bij de Dienst Toeslagen kan een te hoge schatting van het inkomen ertoe leiden dat iemand minder of geen toeslagen ontvangt. Mensen hebben daardoor minder te besteden en kunnen in geldnood komen. In combinatie met de verzuimboete en een te hoog vastgestelde ambtshalve aanslag, kan dit hun bestaanszekerheid verder onder druk zetten.

In zulke gevallen moeten mensen, die om diverse redenen geen aangifte (konden) doen, zelf in actie komen. Dit kan door bij de Belastingdienst bezwaar te maken tegen de te hoge inkomensschatting, waarvoor al de verzwaring en omkering van de bewijslast geldt, en/of door alsnog aangifte te doen. Bij het CAK, DUO en de Dienst Toeslagen leidt een mutatie in de aanslag automatisch tot een herberekening van de eigen bijdrage of de toeslag. Bij de Raad voor Rechtsbijstand is het wettelijk anders ingericht. Daarom moeten mensen zelf contact opnemen met de Raad om bij hun toevoegingsaanvraag door te geven dat zij alsnog aangifte hebben gedaan of bezwaar hebben gemaakt bij de Belastingdienst.

Uit onze gesprekken met de vier instanties blijkt dat zij niet kunnen zien wanneer de gegevens in de BRI zijn gebaseerd op een schatting van het inkomen door de Belastingdienst. De Belastingdienst levert die informatie niet mee. Bij bezwaar- en beroepsprocedures ontvangen de instanties soms signalen dat het inkomen niet klopt. Zij adviseren de aanvrager dan om aangifte te doen of verwijzen hem/haar terug naar de Belastingdienst. Mensen die een ambtshalve aanslag opgelegd krijgen, worden niet geïnformeerd dat het geschatte inkomen in de BRI wordt vastgelegd en daardoor kan doorwerken naar andere inkomensafhankelijke regelingen.

Omdat niet zichtbaar is wanneer gegevens in de BRI gebaseerd zijn op een schatting van het inkomen is niet bekend hoe groot de groep is die een ambtshalve aanslag ontvangt én een beroep doet op inkomensafhankelijke regelingen. Evenmin is bekend in hoeverre een te hoog geschat inkomen samenhangt met het niet-gebruik van deze regelingen.

Op basis van de bovenstaande constatering roepen we u op tot het volgende:

1. Zorg voor structureel zicht op:
  - a. *Het aantal* ambtshalve aanslagen voor inkomstenbelasting;
  - b. *De kwaliteit* van schattingen van het inkomen binnen het ambtshalve proces, met bijzondere aandacht voor de volgende vragen:
    - In welke mate wijkt het geschatte inkomen bij een ambtshalve aanslag af van het werkelijke inkomen op basis van een alsnog ingediende aangifte, uitgesplitst naar directie (MKB en Particulieren)?
    - Wat zijn de verklaringen voor eventuele verschillen tussen het geschatte en werkelijke inkomen?
  - c. *De gevolgen* van schattingen van het inkomen voor het gebruik en niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen.

2. Wees transparant naar de instanties die gebruik maken van de BRI en mensen met een ambtshalve aanslag:
  - a. Maak voor de instanties die gebruik maken van de BRI zichtbaar wanneer sprake is van een geschat inkomen. Op deze manier kunnen zij mensen proactief wijzen op het alsnog doen van aangifte.
  - b. Informeer mensen die een ambtshalve aanslag ontvangen in de brief dat het vastgestelde (geschatte) inkomen kan doorwerken naar inkomensafhankelijke regelingen.

### Eerdere toezeggingen

In het begin van deze brief gaven we aan dat de staatssecretaris in maart 2024 in de beleidsreactie op ons rapport een aantal toezeggingen heeft gedaan. We zijn nagegaan in hoeverre die toezeggingen inmiddels zijn gerealiseerd.

De Belastingdienst heeft acties ondernomen om de vroegsignalering te versterken. Zo heeft zij het signaalmanagement verder uitgebouwd om bijvoorbeeld beter zicht te hebben op interne problemen binnen de Belastingdienst, maar ook problemen die bij burgers spelen. Met dit signaalmanagement beoogt de Belastingdienst de achterliggende oorzaken van die problemen aan te pakken. Ook heeft de Belastingdienst geïnvesteerd in opleidingen om de alertheid bij medewerkers voor mogelijke problemen te vergroten.

Als we kijken welke toezeggingen (deels) zijn nagekomen en welke nog niet, dan zien we het volgende:

1. Vanuit het programma vroegsignalering is een 'Signaalmodel Vroegsignalering' ontwikkeld waarmee mensen die in de problemen dreigen te komen al in een vroeg stadium worden herkend en kunnen worden benaderd voor hulp. Het gebruik van de persoonsgegevens voor dienstverlening moet zorgvuldig worden getoetst. De besluitvorming over het gebruik van die gegevens, zou naar verwachting in de tweede helft van 2024 worden afgerond. In mei 2026 heeft de Functionaris Gegevensbescherming toegezegd dat hij met een formeel advies wil komen na de evaluatie van de pilot. De pilot zal in september 2026 starten. Aangezien dit model het mogelijk maakt om verdere problemen bij mensen te voorkomen en ze vroegtijdig te benaderen, zullen we de ontwikkelingen met veel belangstelling blijven volgen.
2. In het onderzoek *Vroegsignalering* benadrukten we het belang van een onderzoek naar de mate waarin schattingen van het inkomen redelijk zijn. Dit onderzoek had de staatssecretaris in 2023 al aangekondigd.<sup>23</sup> We hebben de bevindingen van dit onderzoek en het verbeterplan in april 2026 ontvangen. Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de naleving van de werkinstructie en niet op de kwaliteit van de schattingen. Zoals eerder in deze brief toegelicht, vragen wij ook aandacht voor dit aspect.
3. Sinds 2014 ontvangen mensen die verzuimd hebben om aangifte te doen alleen een ambtshalve aanslag als zij op basis van het geschatte inkomen

---

<sup>23</sup> Bijlage 1 – Stand van zaken actuele onderwerpen en moties toezeggingen bij brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 16 maart 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 066, nr. 1205.

belasting moeten betalen. Als zij in aanmerking komen voor teruggave stelt de Belastingdienst geen aanslag vast en krijgen ze ook geen geld terug. Zo is dat nu nog in de wet geregeld. Het plan is om dit te wijzigen zodat de Belastingdienst bij iedereen een aangifte vast moet stellen. De aangekondigde wetswijziging is nog in voorbereiding. De oorspronkelijk beoogde inwerkingtreding was 1 januari 2025, maar is tot nu jaarlijks doorgeschoven. De cijfers die we hebben opgevraagd bij de Belastingdienst laten zien dat het in de periode 2019-2022 jaarlijks ging om tussen de 1100 tot 2000 personen. We vragen ons af in hoeverre de rechten en plichten van deze mensen in balans zijn. We roepen de staatssecretaris op om de wetswijziging voortvarend op te pakken. Deze mensen betalen nu meer belasting dan dat zij op grond van hun inkomen verplicht zijn, wat mogelijk negatieve gevolgen heeft voor hun bestaanszekerheid.

4. Als iemand uitgenodigd wordt om aangifte te doen, is hij of zij verplicht om dat binnen de gestelde termijn te doen. De Belastingdienst legt vast in beleid wie zo'n uitnodiging krijgt. Om mensen zo gericht mogelijk uit te nodigen om aangifte te doen, benadrukten we in het rapport *Vroegsignalering* dat het van belang is om prioriteit te geven aan het ontwikkelen van een visie hierop en het beleid jaarlijks te evalueren. De staatssecretaris gaf in 2024 aan dat de Belastingdienst nog werkte aan een visie op het uitnodigingsbeleid voor de inkomstenbelasting. Vooralsnog is de suggestie uit het rapport *Vroegsignalering* om het uitnodigingsbeleid jaarlijks te evalueren niet overgenomen. We zijn geïnteresseerd in de keuzes die daarbij zijn gemaakt.
5. In ons rapport *Vroegsignalering* stelden we voor om te verkennen of een voorwaardelijke (verzuim)boete een waardevolle toevoeging kan zijn binnen het wettelijke stelsel en bestaande handhavingsarrangement. De staatssecretaris gaf aan dat dit in het vervolgonderzoek naar verzuimboetes zou worden gezien en of dat andere aanpassingen van wetgeving, beleid en/of werkwijze meer geschikt zijn voor het verhogen van naleving van belastingregels. We zijn benieuwd naar de stand van zaken en uitkomst van het vervolgonderzoek.

### **Tot slot**

We vinden het belangrijk dat mensen die een ambtshalve aanslag opgelegd krijgen niet onnodig hard geraakt worden en daar verdere (financiële) problemen van ondervinden. In deze signaalbrief vragen we daarom nogmaals uw aandacht voor ambtshalve aanslagen en de redelijkheid van schattingen van het inkomen van mensen die geen aangifte hebben gedaan maar daartoe wel verplicht waren. Ook vragen we aandacht voor de doorwerking van die schattingen naar inkomensafhankelijke regelingen. Op beide onderwerpen is weinig zicht.

De gegevens die wij bij de Belastingdienst hebben opgevraagd geven een eerste inzicht in het aantal ambtshalve aanslagen en schetsen het beeld dat er een verschil is tussen opgelegde belastingaanslagen bij het geschatte en werkelijke inkomen. Ook zien we dat er weinig bekend is hoe de schattingen van het inkomen voor mensen doorwerken als zij een beroep doen op inkomensafhankelijke regelingen. Zo is niet bekend hoe groot de groep is die een ambtshalve aanslag ontvangt én tegelijkertijd een beroep doet op inkomensafhankelijke regelingen. Evenmin is bekend of er een verband is tussen

deze groep mensen en het niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. We roepen u op om structureel zicht te houden op de bovenstaande onderwerpen en onze aanvullende vragen te beantwoorden. Daarnaast vragen we u om transparantie over het feit dat sprake is van schattingen van het inkomen, zowel naar instanties die gebruik maken van de BRI als burgers.

Ten slotte vragen we ook aandacht voor de voortgang van de realisatie van de toezeggingen van de staatssecretaris op ons rapport *Vroegsignalering* uit 2024. We verzoeken u om met spoed aan de toezeggingen gevolg te geven.

Bart Snels  
Inspecteur-Generaal